Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 016 (R2036)

Wijziging van de rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 januari 2015

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en op een enkel punt een nadere toelichting te geven. Bij de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dit de helderheid en overzichtelijkheid ten goede kwam, heb ik vragen samengenomen in de beantwoording. Bij gelegenheid van deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik een tevens een nota van wijziging ingediend met een technische verbetering en een wijziging van het overgangsrecht, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie willen weten welke werking de wet in het Koninkrijk krijgt. Zij lezen dat het Nederlanderschap in de Caribische landen van het Koninkrijk kan worden ingetrokken na veroordeling in de Caribische landen voor equivalente misdrijven, en vragen of deze werking op de Caribische landen van het Koninkrijk ook geldt ten opzichte van eenzelfde veroordeling in Nederland.
Deze vraag beantwoord ik bevestigend. Het maakt voor de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid, van de rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) niet uit in welk land van het Koninkrijk de veroordeling heeft plaatsgevonden. Een veroordeling in een van de Caribische landen voor een misdrijf als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder c, RWN kan ook in Nederland leiden tot intrekking van het Nederlanderschap, evenals een veroordeling in Nederland voor een misdrijf als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder a of b, RWN kan leiden tot intrekking van het Nederlanderschap in een van de Caribische landen.
De leden van de fracties van PvdA, D66 en ChristenUnie vragen hoe vaak het is gekomen tot een veroordeling sinds de invoering van artikel 134a Sr. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de meerwaarde is van dit wetsvoorstel als op grond van artikel 134a Sr zelden of nooit een veroordeling is uitgesproken. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen

kst-34016-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

in hoeveel gevallen hierbij sprake was van een persoon met meervoudige nationaliteit.
Op basis van cijfers van het Openbaar Ministerie kan worden geconstateerd dat er tot aan 2013 2 veroordelingen zijn geweest op basis van dit artikel. In 2014 zijn 15 zaken in behandeling bij het OM. Het is onbekend in hoeveel van deze gevallen er sprake is van meervoudige nationaliteit. Benadrukt moet echter worden dat de meerwaarde van dit wetsvoorstel niet in de eerste plaats moet worden beoordeeld aan het hand van het aantal malen waarin het Nederlanderschap zal worden ingetrokken wegens een veroordeling op grond van artikel 134a Sr. Waar het om gaat is dat intrekking van het Nederlanderschap mogelijk wordt wanneer iemand handelingen verricht die de essentiële belangen van het Koninkrijk of een van de landen van het Koninkrijk ernstig schaden. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het Nederlanderschap niet op enigerlei wijze faciliterend mag zijn om in den vreemde terroristische misdrijven te plegen op personen voor te bereiden op het plegen van terroristische misdrijven.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, PVV en SGP hebben enkele vragen over de verhouding tussen het wetsvoorstel en de motie Dijkhoff c.s. en over het laten vallen van het in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen voornemen tot het opnemen van een verliesgrond van rechtswege bij een onherroepelijke veroordeling wegens artikel 140a Sr. Artikel 14 RWN ziet op intrekking van het Nederlanderschap. Het betreft hier een bestuurshandeling van de Minister na een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling voor een van de alhier opgenomen misdrijven, waaronder een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 140a Sr. Artikel 140a Sr (deelname aan een terroristische organisatie) is immers een terroristisch misdrijf in de zin van artikel 83 Sr, zodat bij een onherroepelijke veroordeling kan worden overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid, onder b, RWN. Artikel 15 RWN ziet op verlies van rechtswege bij meerderjarigen. Hiervoor is geen zelfstandige bestuurshandeling noodzakelijk. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorzien in het opnemen van een verliesgrond van rechtswege in artikel 15 RWN bij een onherroepelijke veroordeling wegens artikel 140a Sr, conform de motie Dijkhoff c.s.
Uit de adviezen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bleek echter dat dit op Europeesrechtelijke bezwaren zou stuiten. Het Rottmann-arrest (uitspraak van het HvJEU van 2 maart 2010, Janko Rottmann tegen Freistaat Bayern, (C-135/08)) stelt als vereiste dat er bij verlies van het Europese burgerschap, dat doorgaans gepaard gaat met het verlies van het Nederlanderschap, een proportionaliteitsafweging plaatsvindt. Bij verlies van rechtswege vindt naar zijn aard geen belangenafweging plaats. Het aanmerkelijk vergroten van de juridische kwetsbaarheid van verlies van het Nederlanderschap na onherroepelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie acht ik zeer onwenselijk, te meer daar het Nederlanderschap op grond van de huidige rijkswet reeds op juridisch aanvaardbare wijze kan worden ingetrokken na onherroepelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie. Hierom heb ik dit element van het wetsvoorstel laten vervallen.
Ik beschouw dit wetsvoorstel als een nadere invulling van de motie Dijkhoff c.s. Dit wetsvoorstel doet recht aan de geest van de motie. De motie geeft blijk van het verlangen om de mogelijkheden voor verlies van het Nederlanderschap te versterken bij terroristische activiteiten, in het bijzonder gelet op de ontwikkelingen inzake deelname van Nederlandse jihadisten aan terroristische activiteiten in dienst van terroristische strijdgroepen. Het wetsvoorstel biedt een reële mogelijkheid om bij een onherroepelijke veroordeling van onder andere het verzorgen van of

deelnemen aan terroristische trainingen het Nederlanderschap in te trekken.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten op basis van welke criteria de Minister zal overwegen om het Nederlanderschap in te trekken.

Het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap is voorbehouden aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Intrekking zal altijd worden getoetst op proportionaliteit, conform Europese jurisprudentie. In beginsel wordt intrekking gerechtvaardigd geacht wanneer betrokkene onherroepelijk veroordeeld is op grond van artikel 134a Sr, maar er kan sprake zijn van zeer bijzondere, op de persoon betrekking hebbende omstandigheden, die reden zouden kunnen vormen van de intrekking af te zien. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om zeer prangende humanitaire omstandigheden.

De leden van de PvdA-fractie nemen aan dat ook tegen de beslissing om op grond van het voorliggende wetsvoorstel het Nederlanderschap te ontnemen bezwaar en daarna beroep bij de rechter mogelijk is.

Dit is inderdaad het geval.

Voornoemde leden vragen welke maatregelen of wetswijzigingen nog naar de Kamer worden gestuurd met betrekking tot de plannen van de regering.

Een voorstel tot wijziging van de rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is inmiddels in consultatie gebracht. De termijn voor internetconsultatie liep oorspronkelijk tot 1 maart 2015, maar heb ik inmiddels teruggebracht tot 15 februari 2015. Ook de geconsulteerde organisatie heb ik verzocht hun advies, uiteraard met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid, versneld uit te brengen. De wetgeving inzake bestuurlijke maatregelen is nog in ambtelijke voorbereiding en wordt in het voorjaar van 2015 in consultatie gebracht. Ditzelfde geldt voor het voorstel inzake het uitreisverbod en de wetgeving inzake beëindiging van uitkeringen, toeslagen en studiefinanciering. De wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing op grond van overlastgevend, crimineel, extremistisch of radicaal gedrag (nr. 20 in actieprogramma) was in openbare internetconsultatie tot 19 januari, nu wordt de inbreng in consultatie verwerkt. Over het wetsvoorstel Computercriminaliteit III is inmiddels advies uitgebracht door de Afdeling advisering en is het nader rapport in voorbereiding.

Deze leden vragen eveneens waarom de plannen die gericht zijn op de aanpak van jihadisme niet in één keer naar de Kamer worden gestuurd ter behandeling.

Het voordeel hiervan zou zijn dat de Kamer een oordeel kan vormen over het geheel van alle maatregelen en de onderlinge samenhang. Een onmiskenbaar nadeel hiervan is echter dat dit voorstel door de omvang en uiteenlopende inhoud langzamer voortgang zal maken. Bovendien was dit voorstel reeds in procedure gebracht, in tegenstelling tot enkele andere voorstellen die voortvloeien uit het actieprogramma. Dit onderwerp staat zodanig op zichzelf dat een zelfstandige, snelle voortzetting van het tot stand brengen van deze maatregel te verkiezen is boven integratie van dit element in een overkoepelend pakket.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de verhouding tussen artikel 134a Sr en artikel 140a Sr.

Het is denkbaar dat een feitencomplex dat ten grondslag ligt aan vervolging op basis van artikel 134a Sr overlap vertoont met een feitencomplex dat ten grondslag ligt aan vervolging op basis van artikel 140a Sr. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 134a Sr blijkt dat de wetgever zich hiervan ook bewust is geweest. Wat betreft het deelnemen aan een terroristisch trainingskamp is er bijvoorbeeld op gewezen dat dikwijls op grond van de strafbaarstellingen van deelneming aan een terroristische organisatie, samenspanning en/of strafbare voorbereiding

strafbaarheid kan worden aangenomen. Wanneer de voorbereidingshandelingen zich evenwel buiten een organisatorisch verband, zonder samenspanning of de voorbereidingsmiddelen van artikel 46 Sr hebben geconcretiseerd, kon niet met volledige zekerheid worden gesteld dat bestaande strafbaarstellingen ook dergelijke delictsscenario's dekten, reden waarom de invoering van artikel 134a Sr werd voorgesteld (Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 3, blz. 7). Het gaat bij de artikelen 134a en 140a Sr derhalve om afzonderlijke misdrijven, waar afzonderlijke feitencomplexen aan ten grondslag kunnen liggen. Dit betekent zeker niet dat een veroordeling ter zake van artikel 134a Sr kan volgen op grond van een «lichtere toets» dan wanneer sprake is van een vervolging wegens artikel 140a Sr; elk van deze misdrijven kent zijn specifieke delictsbestanddelen en bewijsvereisten. Als het gaat om de rechterlijke oordeelsvorming omtrent de strafbaarheid van feit en dader kan dan ook niet worden gesproken van wezenlijke verschillen in zwaarte tussen de berechting van enerzijds artikel 140a Sr en anderzijds artikel 134a Sr. Het betreft beide ernstige misdrijven op grond van inhoud en strafbedreiging.
Deze leden willen graag benadrukt zien dat in alle gevallen alle relevante omstandigheden van het geval worden meegewogen in de beslissing om al dan niet tot ontneming over te gaan.
Uit artikel 3:4 van de Awb volgt dat bij elk besluit alle relevante omstandigheden van het geval worden betrokken. Dit zal ook bij een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap het geval zijn. Er zal dus niet slechts getoetst worden of iemand staatloos wordt.
Graag zien deze leden een bevestiging van de regering dat zij de lezing deelt dat ontneming van het Nederlanderschap alleen kan in gevallen waar sprake is van «conduct, seriously prejudicial to the vital interests of the State Party», zoals in het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) is vermeld.
Het EVN vormt de grens voor het toepassen van deze bevoegdheid. In zijn algemeenheid zal er naar mijn oordeel bij een strafrechtelijke veroordeling op grond van artikel 134a Sr vrijwel altijd sprake zijn van gedrag dat de essentiële belangen van de Nederlandse staat ernstig schaadt. Het gaat hier immers om zeer ernstige feiten, die met een terroristisch oogmerk zijn verricht.
De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reageren op de stelling dat er een individuele belangenafweging kan plaatsvinden bij verlies van rechtswege in het kader van een hieraan voorafgaande strafrechtelijke veroordeling.
De strafrechtelijke vervolging is niet gericht op het maken van een nationaliteitsrechtelijke afweging. Het Openbaar Ministerie is belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het is niet wenselijk om de beslissing omtrent het al dan niet vervolgen van een verdachte ter zake van artikel 140a Sr af te laten hangen van de vraag of het proportioneel wordt geacht om het Nederlanderschap te laten vervallen. Dit zou er toe kunnen leiden dat er in een zaak waarin wel aanleiding is tot vervolging van een verdachte ter zake van artikel 140a Sr daarvan soms zou worden afgezien om redenen die geheel buiten het strafrecht liggen. Dat zou ook leiden tot een ongerechtvaardigd onderscheid tussen verdachten met een dubbele nationaliteit en verdachten met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit. Voor verdachten met enkel de Nederlandse nationaliteit zou staatloosheid in alle gevallen in de weg staan aan verlies, waardoor er zonder nationaliteitsrechtelijke belangenafweging vervolgd zou kunnen worden voor artikel 140a Sr. Voor personen met een meervoudige nationaliteit zou echter de nationaliteitsrechtelijke afweging bepalend worden voor de grond voor vervolging. Dat in bepaalde gevallen ook de mogelijkheid bestaat van strafvervolging ter zake van artikel 134a Sr doet daaraan niet af. De keuze voor vervolging voor de ene, dan wel de andere grond, dient gebaseerd te zijn op inhoudelijke strafrechtelijke overwegingen en niet op het eventuele, vaak nog onzekere, nationaliteitsrechte-

lijke gevolg. Het is niet zo dat een vervolging wegens artikel 134a Sr uit een oogpunt van proportionaliteit en tegen de achtergrond van buiten het strafrecht gelegen consequenties anders moet worden beoordeeld dan een vervolging wegens artikel 140a Sr.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom het zo lang heeft geduurd voordat onderhavig wetsvoorstel aan de Kamer is voorgelegd.

Het wetsvoorstel is in het afgelopen jaar verder voorbereid. Het voorstel is op 23 juli 2014 ter advisering aangeboden aan de Afdeling advisering en vervolgens, nadat de Afdeling advisering op 20 augustus 2014 haar advies had uitgebracht, op 4 september 2014 ingediend bij uw Kamer. Ik wijs erop dat ik naar aanleiding van de zorgwekkende ontwikkelingen in Syrië en Irak afgelopen zomer een voorstel van rijkswet in consultatie heb gebracht tot wijziging van de rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.

De leden van de CDA-fractie vragen om een actualisatie van het aantal bekende, voornamelijk naar Syrië uitgereisde IS-strijders. Zij vragen ook om een actualisatie van het aantal strafrechtelijke onderzoeken dat is gestart naar teruggekeerde strijders alsmede om een processuele update van de twee lopen strafzaken waarnaar door de regering wordt verwezen. Ook de leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie vragen hoe vaak sinds de inwerkingtreding van artikel 134a Sr vervolging op die grond tot een veroordeling heeft geleid.

Inmiddels zijn er 180 personen uitgereisd naar jihadistische strijdgebieden, waaronder Syrië. Onder het gezag van het OM vindt er strafrechtelijk onderzoek plaats naar personen ten aanzien van wie er aanwijzingen bestaan dat zij zijn uitgereisd en deelnemen aan de gewapende strijd. Onderkende terugkeerders worden bij terugkomst direct voor verhoor staande gehouden. Uitgangspunt is strafrechtelijke vervolging. Tot nu toe zijn 9 terugkeerders aangehouden. Hiervan zijn er op dit moment nog 4 gedetineerd. Ook wordt ingezet op een bestuurlijke aanpak. Doel is dreiging die van persoon uitgaat effectief te minimaliseren.

Voor wat betreft de twee strafzaken waar deze leden naar vragen is de stand van zaken als volgt. De zaak tegen Omar H. (ECLI:NL-:RBROT:2013:8266) is in hoger beroep behandeld, de uitspraak wordt verwacht op 27 januari. In de zaak tegen verdachte Mohammed G. (ECLI:NL:RBROT:2013:8265) is uitspraak gedaan. Hij is ontoerekeningsvatbaar verklaard, ontslagen van rechtsvervolging en geplaatst in psychiatrisch ziekenhuis. De uitspraak is inmiddels onherroepelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering ook op hoofdlijnen kan schetsen hoe het zogeheten deradicaliseringsprogramma eruitziet dat het OM in samenwerking met De Waag heeft ontwikkeld en hoeveel jongeren concreet voorwerp zijn van dit programma.

Het deradicaliseringsprogramma waarnaar de leden verwijzen is nog in ontwikkeling en is nog niet operationeel, hieraan nemen dus nog geen jongeren deel. Er wordt met verschillende partijen, waaronder het OM, reclassering, De Waag en lokale overheden samengewerkt om, op basis van de bestaande initiatieven, dergelijke programma's verder te ontwikkelen. Ook buitenlandse ervaringen worden hier in betrokken.

Deze leden vragen de regering of toepassing van artikel 15, eerste lid, onderdeel e, RWN, mogelijk is in relatie tot de 100 uitgereisde Syriëgangers nu Nederland sinds kort oorlogshandelingen verricht boven het territorium van Irak dat in handen is van ISIS.

Artikel 15, eerste lid, onderdeel e, RWN bepaalt dat het Nederlanderschap van rechtswege verloren gaat indien betrokkene zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is. Een noodzakelijk vereiste hiervoor is deelname in een statelijk leger. Niet-statelijke actoren zijn in de wetsgeschiedenis uitdrukkelijk uitgesloten. ISIS is een niet-statelijke gewapende groepering en

geen staat. Derhalve kan er ook geen sprake zijn van een oorlog tussen Nederland en ISIS in de internationaalrechtelijke betekenis van een gewapend conflict tussen twee of meer erkende staten. Toepassing van artikel 15, eerste lid, onderdeel e, RWN is dan ook niet aan de orde.
De leden van de PVV-fractie vragen van hoeveel personen met een dubbele nationaliteit de regering verwacht op grond van het nieuwe artikel 14, tweede lid, sub b, RWN het paspoort daadwerkelijk in te trekken. Daarnaast willen zij weten van hoeveel personen op grond van artikel 14, tweede lid, van afzonderlijk de onderdelen a tot en met d RWN het paspoort is ingetrokken. Ook de leden van de D66-fractie vragen hiernaar. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een inschatting kan maken over de mate waarin het Nederlanderschap als gevolg van de voorgestelde wetswijziging zal worden ingetrokken.
De intrekking van het Nederlanderschap zal in beginsel plaatsvinden als sprake is van een onherroepelijke veroordeling wegens een terroristisch misdrijf dat binnen de reikwijdte valt van artikel 14, tweede lid, sub b, RWN. Hoe vaak dit in de praktijk zal voorkomen is op voorhand niet aan te geven. Gelet op het aantal lopende zaken zal het hier, bij wijze van indicatie, hooguit gaan om enkele zaken per jaar. Het belang van het wetsvoorstel is erin gelegen dat in die gevallen waarin een persoon onherroepelijk is veroordeeld voor een terroristisch misdrijf en daardoor de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt, hieraan nationaliteitsrechtelijk consequenties kunnen worden verbonden. Een intrekking op grond van artikel 14, tweede lid, RWN heeft zich tot op heden nog niet voorgedaan.
De leden van de PVV-fractie vragen om een overzicht van soortgelijke regelingen in de lidstaten van de Europese Unie en in de Verenigde Staten en of de regering bereid is in haar gronden tot ontneming van een paspoort zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het Verenigd Koninkrijk.
Op basis van een studie van Gerard René de Groot, Maarten Vink en Iseult Honohan[1] kan worden geconstateerd dat 14 Europese landen wettelijke voorzieningen hebben voor verlies van de nationaliteit (België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Frankrijk, Ierland, Letland, Malta, Moldavië, Roemenië, Slovenië, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk).
In de Verenigde Staten heeft het Supreme Court in de uitspraak *Afroyim v. Rusk, 387 U.S. 253 (1967)* bepaald dat het Amerikaanse burgerschap niet onvrijwillig mag worden ontnomen. De VS kent dus geen regeling voor verlies van het Amerikaanse burgerschap.
De wettelijke regelingen van de verschillende landen zijn uiteenlopend. Zo kent bijvoorbeeld de Belgische wet als criterium dat intrekking mogelijk is indien betrokkene ernstig tekortkomen aan hun verplichtingen als Belgische burger. Intrekking van de Britse nationaliteit, waar de leden specifiek naar vragen, is mogelijk wanneer dit in het algemeen belang is en dit niet tot staatloosheid leidt (artikel 40, tweede lid jo vierde lid van de British Nationality Act 1981).
In de Nederlandse wetgeving zal niet worden aangesloten bij dit criterium in de Britse wetgeving, omdat dit criterium ruimer is dan de ruimte die het Europees Verdrag inzake Nationaliteit, waar Nederland partij bij is, biedt. Groot-Brittannië is geen partij bij dit verdrag. Dit verdrag staat slechts toe dat de nationaliteit wordt ingetrokken bij handelingen die de essentiële belangen van de staat ernstig schaden. De Britse formulering «intrekking indien dit in het algemeen belang is» is bovendien naar mijn oordeel te weinig vastomlijnd om als richtsnoer te dienen voor de uitoefening van deze ingrijpende bevoegdheid en draagt het risico in zich van willekeur.
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de wijze waarop het ingediende wetsvoorstel zal bijdragen aan de bestrijding van jihadisme en het vergroten van de staatsveiligheid in Nederland.

[1] http://eudo-citizenship.eu/docs/policy_brief_loss.pdf.

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is weliswaar gelegen in de zorgen die leven omtrent de toenemende dreiging die uitgaat van gewelddadig jihadisme, maar dit voorstel is niet primair gericht op het bestrijden van jihadisme en het vergroten van de staatsveiligheid. Met de intrekking van het Nederlanderschap wordt tot uitdrukking gebracht dat de band tussen Nederland en de betrokkene, die de essentiële belangen van de Nederlandse staat ernstig heeft geschonden, niet langer kan bestaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan de hand van voorbeelden te illustreren welke concrete handelingen op grond van artikel 134a Sr tot het daadwerkelijk intrekken van het Nederlanderschap zullen leiden.

Het zal duidelijk zijn dat artikel 134a Sr toepasselijk kan zijn op talrijke casusposities die betrekking hebben op voorbereidingshandelingen in verband met het plegen van terroristische misdrijven. In de wetsgeschiedenis van artikel 134a Sr zijn – tegen de achtergrond van het feit dat de bepaling mede strekte ter uitvoering van internationale verplichtingen – vooral voorbeelden genoemd waarin het aspect van trainen en het vergaren van kennis centraal staat. Zo wordt mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel 134a Sr gekoppeld aan het geven van onderricht in het monteren en plaatsen van bommen, terwijl de trainer weet dat een of meer van zijn leerlingen de kennis en vaardigheden wil inzetten voor het plegen van terroristische aanslagen. Een ander voorbeeld is het verwerven van kennis over termen die de luchtverkeersleiding hanteert ter voorbereiding van een op een bepaalde luchthaven uit te voeren terroristische kaping. De reikwijdte van de strafbaarstelling van artikel 134a Sr wordt evenwel niet beperkt door het vereiste van een «trainingscontext». Ook andere handelingen ter voorbereiding van terroristische activiteiten worden door deze strafbaarstelling bestreken. Uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat het uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever is geweest om met de introductie van artikel 134a Sr – in combinatie met de overige strafbaarstellingen die toegesneden zijn op het voorkomen van het (daadwerkelijk) plegen van terroristische misdrijven – een sluitend geheel van strafbare voorbereidingshandelingen met het oog op een adequate terrorismebestrijding te realiseren. Het is, mede gelet op de ruime variëteit aan mogelijk delictsscenario's, weinig zinvol om, in aanvulling op de gegeven voorbeelden, casus te beschrijven die reden kunnen vormen voor intrekking van het Nederlanderschap. Algemene richtsnoeren zullen de ernst en omvang van het gepleegde feit zijn. En daarbij zal in het bijzonder waarde worden toegekend aan de beoordeling in welke mate de voorbereidingshandelingen de uitvoering van het te realiseren voornemen tot het plegen van terroristische misdrijven dichterbij hebben gebracht.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering het wetsvoorstel gaat evalueren. Deze leden willen weten wanneer de evaluatie dan plaatsvindt en op welke wijze de Kamer over de uitkomsten wordt geïnformeerd.

De gegevens over verlies van het Nederlanderschap zijn opgenomen in de periodieke trendrapportage naturalisatie en optie. Deze trendrapportages worden openbaar gemaakt en zijn derhalve kenbaar voor uw Kamer.

Voornoemde leden vragen voorts een nadere toelichting op de strafmaat als criterium voor de bepalingen die in artikel 14, tweede lid worden opgenomen.

Intrekking van het Nederlanderschap kan alleen plaatsvinden indien er sprake is van gedrag dat de essentiële belangen van de Nederlandse staat ernstig schaadt. De strafmaat vormt een belangrijke indicatie van de ernst van de inbreuk op de Nederlandse rechtsorde die met het plegen van het misdrijf vormt. Hiermee is dit een van de criteria die van belang zijn voor het bepalen van het antwoord op de vraag of een misdrijf grond kan zijn voor intrekking van het Nederlanderschap. Het criterium is op zichzelf echter niet doorslaggevend: de aard van het misdrijf is hiervoor evenzeer van belang. Zeer ernstige misdrijven, die echter niet gericht zijn tegen de

Nederlandse staat of de gehele samenleving, vormen geen grond voor intrekking van het Nederlanderschap, zoals ook expliciet uit de toelichting bij het EVN blijkt.

1. Staatloosheid en verhouding met het Europees Verdrag inzake Nationaliteit

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoeveel van de 100 bekende personen die zijn afgereisd naar Syrië om daar aan de zijde van IS mee te strijden, over enkel de Nederlandse nationaliteit beschikken. Deze leden vragen tevens of de regering, los van het antwoord op de vorige vraag, de mening is toegedaan dat het EVN in dezen voor een gebrekkige toepassing van onderhavig wetsvoorstel zal zorgen. Voornoemde leden vragen welke oplossing de regering voor ogen heeft met betrekking tot veroordeelde Syriëgangers die enkel beschikken over de Nederlandse nationaliteit.
De overgrote meerderheid van de Nederlandse uitgereisde jihadisten heeft een tweede nationaliteit. Wanneer een veroordeelde Syriëganger enkel over de Nederlandse nationaliteit beschikt zal hij na zijn in vrijheidstelling mogelijk aan een serie van maatregelen worden onderworpen om deradicalisering en re-integratie in de Nederlandse samenleving te bevorderen.Het EVN zal niet voor een gebrekkige toepassing van het voorstel zorgen. Het EVN, en andere internationale verdragen inzake beperking van staatloosheid, beperken echter wel het toepassingsbereik van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap, omdat de bescherming tegen staatloosheid prevaleert.
De aan het woord zijnde leden vragen ook of de regering op dit punt geen verdere ruimte ziet in het EVN om toch de Nederlandse nationaliteit af te nemen en of de regering heeft overwogen om te initiëren dat het EVN op dit punt dient te worden aangepast. Voornoemde leden vragen welke ruimte bestaat voor het ontnemen of beperken van bepaalde rechten van personen die veroordeeld zijn wegens deelname aan een terroristische organisatie en/of het voorbereiden van terroristische activiteiten binnen de (bestaande) Nederlandse regelgeving.
Intrekking van het Nederlanderschap is gebonden aan de grenzen van artikel 7, eerste lid, onderdeel d. Dit onderdeel bepaalt dat intrekking slechts mogelijk is bij gedrag dat de essentiële belangen van de Staat die Partij is, ernstig schaadt. De ruimte die dit verdrag biedt, is naar het oordeel van de regering voldoende benut bij het onderhavige voorstel en het reeds genoemde voorstel dat in consultatie is gebracht. Er is niet overwogen om op dit punt het EVN aan te passen. Het ontnemen of beperken van bepaalde burgerrechten van personen die veroordeeld zijn wegens deelname aan een terroristische organisatie of het voorbereiden van terroristische activiteiten, naast de vrijheidsstraf, is in Nederland onder de bestaande regelgeving niet mogelijk bij veroordelingen op grond van artikel 134a Sr of 140a Sr.
Deze leden vragen ook op welke wijze andere landen die het EVN hebben ondertekend omgaan met de spanning die op dit punt bestaat tussen het EVN en de bestaande behoefte om personen die hebben deelgenomen aan de strijd tegen IS, hun nationaliteit te ontnemen.
Via de Raad van Europa wordt momenteel geïnventariseerd op welke wijze andere landen die het EVN hebben ondertekend omgaan met de spanning die op dit punt bestaat tussen het EVN en de bestaande behoefte om personen die hebben deelgenomen aan de strijd tegen ISIS, hun nationaliteit te ontnemen. Hierop is nog geen reactie ontvangen.
De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts te inventariseren hoeveel van de genoemde 100 personen pas op latere leeftijd de Nederlandse nationaliteit hebben aangevraagd, waardoor ingeval van het bezit van enkel de Nederlandse nationaliteit toch stateloosheid als gevolg van verlies van deze nationaliteit gerechtvaardigd kan zijn. De betreffende

personen zou dan mogelijk hun Nederlandse nationaliteit ontnomen kunnen worden op basis van artikel 7, eerste lid, onderdeel b, EVN. Deze leden vernemen graag hoe de regering deze mogelijkheid beoordeelt.
Artikel 7, eerste lid, onderdeel b van het EVN staat aan lidstaten toe om de nationaliteit te ontnemen indien de nationaliteit verkregen is door aan de aanvrager toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit. In de rijkswet op het Nederlanderschap is een dergelijke voorziening opgenomen in artikel 14, eerste lid. Voorwaarde voor toepassing hiervan is dat er sprake is van een causale relatie is tussen het bedrieglijk gedrag, het verstrekken van de valse informatie of het verzwijgen van enig relevant feit en de verkrijging van het Nederlanderschap. Intrekking op deze grond zou alleen mogelijk zijn wanneer de feiten reeds voor verkrijging van het Nederlanderschap zijn gepleegd. Ik acht intrekking op deze grond in geval van uitgereisde Nederlanders niet mogelijk, omdat de gepleegde feiten in ieder geval eerst na verkrijging van het Nederlanderschap hebben plaatsgevonden en zie daarom geen reden om te inventariseren hoeveel van de genoemde personen op latere leeftijd de Nederlandse nationaliteit heeft aangevraagd.
De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering het ontstaan van staatloosheid in situaties als bedoeld artikel 14, eerste lid, RWN wel toelaatbaar acht, terwijl in de overige gevallen de intrekking bij het ontstaan van staatloosheid onmogelijk is.
In zijn algemeenheid wordt het ontstaan van staatloosheid onwenselijk geacht en zijn staten onder verschillende verdragen, waaronder het Verdrag inzake bestrijding van staatloosheid, gehouden om staatloosheid die ontstaat door intrekking van de nationaliteit op initiatief van de staat te voorkomen. Een belangrijke uitzondering hierop vormt de intrekking van de nationaliteit wegens gepleegde fraude bij de verkrijging hiervan. Het wordt ook in internationale verdragen erkend dat de nationaliteit in dat geval ontnomen mag worden, ook wanneer dit staatloosheid tot gevolg heeft. In het EVN is hierin voorzien in artikel 7, derde lid. De gepleegde fraude bij verkrijging van het Nederlanderschap tast de verkrijging van het Nederlanderschap als zodanig aan. Het Nederlanderschap had, wanneer de juiste feiten bekend waren geweest, nooit verkregen mogen worden. Hierom wordt ontstaan van het staatloosheid ten gevolge van het verlies van het Nederlanderschap hier wel geaccepteerd.

2. Consultatie

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een beoordeling van enkele stellingnames van de ACVZ over de toepassing van artikel 140a Sr in relatie tot de RWN.
De ACVZ vraagt om aan te geven op welk punt de huidige grond voor intrekking van het Nederlanderschap niet voldoet. Zoals hierboven aangegeven, is er tot op heden geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot intrekking op grond van artikel 14, tweede lid, RWN. Er kan naar het oordeel van de regering niet worden gesteld dat de huidige bevoegdheid niet voldoet. De ACVZ vraagt op dit punt tevens naar de meerwaarde van het hanteren van verlies van rechtswege ten opzichte van verlies na een intrekkingsbesluit. De meerwaarde hiervan is naar het oordeel van de regering nihil, wat ook een aanvullend argument was om af te zien van de wijziging van artikel 15.
De leden van de PVV-fractie vragen of is overwogen om het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat er geen sprake meer zou zijn van strijdigheid met het Europees recht.
Een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 140a Sr is onder de huidige wetgeving een grond voor intrekking van het Nederlanderschap. Uit de adviezen van de ACVZ en de Rvdr bleek dat het opnemen van een verliesgrond van rechtswege in deze gevallen op gespannen voet zou

staan met het door de leden genoemde arrest Rottmann. De intrekking van rechtswege zou in rechte naar alle waarschijnlijkheid geen stand houden omdat er bij intrekking van rechtswege bij definitie geen sprake is van een belangenafweging, terwijl het arrest dit wel voorschrijft. Het beoogde doel van de wijziging, beter garanderen dat er bij deelname aan een terroristische organisatie verlies van het Nederlanderschap zou optreden, zou hiermee niet gediend zijn. Het voorstel is hierom aangepast, zodat er geen sprake meer is van strijdigheid met het Europees recht.
Daarnaast vragen deze leden om een reactie op de stellingen van de ACVZ dat het wetsvoorstel niet in de wetssystematiek paste, dat de noodzaak van voorgestelde wijziging onvoldoende onderbouwd is en dat onjuist verlies van het Nederlanderschap onevenredig groot wordt geacht.
De oorspronkelijk voorgestelde wijziging zou ertoe leiden dat een veroordeling voor één van de misdrijven die grond vormt voor intrekking van het Nederlanderschap zou leiden tot verlies van rechtswege, terwijl veroordelingen voor andere misdrijven, die in ernst niet hoeven onder te doen voor artikel 140a Sr, zou leiden tot een grond voor intrekking van het Nederlanderschap. Ik acht het wetssystematisch argument op dit punt niet doorslaggevend, maar heb vanwege de Europeesrechtelijke bezwaren die hierboven reeds aan de orde zijn gekomen afgezien van deze maatregel.
De andere opmerkingen van de ACVZ hebben eveneens betrekking op een onderdeel van het wetsvoorstel dat is komen te vervallen, en is niet relevant voor het wetsvoorstel in de huidige vorm. Ik heb deze argumenten op dit punt niet doorslaggevend geacht, maar heb vanwege de Europeesrechtelijke bezwaren, die hierboven reeds aan de orde zijn gekomen, afgezien van deze maatregel.
De leden van de SGP-fractie vragen bovendien waarom de gebezigde argumentatie wel aanleiding vormt om het oorspronkelijke voorstel achterwege te laten, maar geen aanleiding vormt de bestaande mogelijkheid van verlies van rechtswege te heroverwegen.
Momenteel wordt onderzocht of een dergelijke wijziging wenselijk zou zijn. Een voornemen tot het heroverwegen van het verlies van rechtswege op dit punt is opgenomen in het voorstel tot wijziging van de rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, dat inmiddels in consultatie is gebracht.

II. Artikelen

Artikel II

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel niet van toepassing zal zijn op terroristische misdrijven die voor inwerkingtreding van deze wet zijn gepleegd. Gegeven de grote hoeveelheid uitreizigers (naar onder andere Syrië) maken deze leden zich zorgen over het feit dat deze wet beperkt effect zal sorteren op voorbereidingshandelingen en terreurdaden gepleegd voor de periode van inwerkingtreding. Zij vragen of de regering deze zorgen deelt en of het mogelijk is tegemoet te komen aan deze zorgen en hier met wijzigingen in het overgangsrecht aandacht aan te besteden. Zij vragen voorts hoe wordt omgegaan met activiteiten die gestart zijn voor inwerkingtreding van deze wet maar ook daarna zijn doorgegaan en willen weten of dan alle relevante strafbare feiten kunnen worden meegewogen teneinde het Nederlanderschap te ontnemen.
De regering deelt de zorgen van de leden van de VVD-fractie en heeft daarom bezien of het mogelijk is het overgangsrecht te wijzigen. Op grond van het huidige artikel II kan het Nederlanderschap niet worden ingetrokken bij misdrijven die zijn gepleegd voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Hiermee wordt aangesloten bij de formulering van artikel 16 van de Grondwet, waarin is bepaald dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke

strafbepaling. Het gaat in het onderhavige wetsvoorstel echter niet om een nieuwe strafbaarstelling, maar om het verbinden van een bestuursrechtelijk rechtsgevolg aan een onherroepelijke veroordeling op grond van het reeds bestaande artikel 134a Sr. Bij nadere overweging is daarom naar de mening van de regering het overgangsrecht ruimer geformuleerd dan strikt noodzakelijk is.
Zonder overgangsrecht zou het wetsvoorstel onmiddellijke werking hebben. Dat betekent dat in theorie zelfs intrekking van het Nederlanderschap mogelijk zou zijn indien de veroordeling op grond van artikel 134a Sr onherroepelijk zou zijn geworden voor het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Dat zou te ver voeren. Het is echter naar de mening van de regering wel mogelijk het overgangsrecht zo te formuleren dat het Nederlanderschap niet kan worden ingetrokken op grond van een veroordeling die voor het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel onherroepelijk is geworden. In dat geval kan het Nederlanderschap wel worden ingetrokken indien de veroordeling heeft plaatsgevonden of onherroepelijk is geworden na het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, ongeacht het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd. Een nota van wijziging is daartoe voorbereid en is gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag ingediend.
Deze leden zijn van mening dat alle ronselaars en medeplegers aangepakt moeten kunnen worden en willen niet dat een deel van hun handelingen ongestraft zal blijven. Graag ontvangen zij een nadere reactie op deze problematiek.
Met de leden van de VVD-fractie deel ik stellig de mening dat al diegenen die zich schuldig hebben gemaakt aan de misdrijven waarop dit voorstel ziet, strafrechtelijk worden vervolgd. Het op dit wetsvoorstel toepasselijke overgangsrecht staat daaraan op geen enkele wijze in de weg. Het is immers niet zo dat de vraag of naar aanleiding van een onherroepelijke veroordeling wegens artikel 134a Sr het Nederlanderschap kan worden ontnomen, van enige invloed is op de strafbaarheid van de onder artikel 134a Sr vallende gedragingen, waarin sinds de inwerkingtreding van de wet van 12 juni 2009 (Stb. 245) op 1 april 2010 is voorzien.
De leden van de D66-fractie merken op dat misdrijven die voor inwerkingtreding van deze wet zijn gepleegd niet tot intrekking van het Nederlanderschap zullen leiden. Het wetsvoorstel wordt echter nadrukkelijk gepresenteerd in het kader van een acute dreiging, waartegen ook de Integrale Aanpak Jihadisme gericht is.

Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap wanneer iemand handelingen verricht die de essentiële belangen van het Koninkrijk of een van de landen van het Koninkrijk ernstig schaden. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het Nederlanderschap niet op enigerlei wijze faciliterend mag zijn om in den vreemde terroristische misdrijven te plegen op personen voor te bereiden op het plegen van terroristische misdrijven. Hoewel het wetsvoorstel mede een bijdrage levert aan de bestrijding van de actuele dreiging van jihadistisch terrorisme, is het niet primair daarop gericht, al was het maar omdat intrekking pas kan plaatsvinden na een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling. Ter bestrijding van de actuele dreiging is een ander wetsvoorstel voorbereid en inmiddels in consultatie gebracht: het voorstel tot wijziging van de rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten